



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA PARAÍBA

TRIBUNAL DE JUSTIÇA

QUARTA CÂMARA CÍVEL

ACÓRDÃO

Apelação Cível nº 0000286-44.2015.8.15.0491

APELAÇÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. SUBLEVAÇÃO DO PROMOVIDO. MUNICÍPIO DE UIRAÚNA. CONTRATAÇÕES SEM CONCURSO PÚBLICO. SITUAÇÃO DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. NÃO CONFIGURAÇÃO. IMPUTAÇÃO DESCRITA NO ART. 11, I e II, DA LEI Nº 8.429/92. CABIMENTO. CONDUTA ÍMPROBA CARACTERIZADA. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NO ART. 12, III, DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO.

- A caracterização das condutas previstas no art. 11, da Lei nº 8.429/92 exige a comprovação do dolo por parte do agente público, ou seja, que a conduta dolosa, decorrente da má-fé e da desonestidade com a coisa pública, tenha violado os princípios constitucionais da administração pública.

- Caracterizado o dolo do agente público, decorrente da realização de contratações em desconformidade com o art. 37, II, da Constituição Federal, desatendendo, de forma consciente, os princípios da administração pública e do concurso público, cabível a aplicação das sanções



estatuídas no art. 12, III, da Lei de Improbidade Administrativa, tendo em vista restar configurada a conduta ímproba.

- A aplicação das penalidades da Lei nº 8.429/92 deve ocorrer à luz do princípio da proporcionalidade, a fim de evitar sanções desarrazoadas em relação ao ato ilícito praticado, bem como não privilegiar a impunidade.

- Para decidir pela cominação isolada ou conjunta das penas previstas no art. 12 e incisos da Lei de Improbidade Administrativa, o juiz deve atentar-se às circunstâncias peculiares do caso concreto, tais como a gravidade da conduta, a medida da lesão ao erário e o histórico funcional do agente público.

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos.

ACORDA a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, por unanimidade, desprover o apelo.

Trata-se de **APELAÇÃO**, Id 6191046, interposta por **João Bosco Nonato Fernandes** contra a sentença proferida pela Juíza de Direito da Comarca de Uiraúna nos autos da **Ação Civil de Responsabilidade por Ato de Improbidade Administrativa**, ajuizada por **Ministério Público do Estado da Paraíba**, que julgou parcialmente procedente o pedido inicial, consignando os seguintes termos no excerto dispositivo, Id 6191039 - Págs. 9/18:

Diante do exposto, com fulcro no artigo 387 do Código de Processo Penal, JULGO PROCEDENTE EM PARTE o pedido apresentado pelo Ministério Público e CONDENO JOÃO BOSCO NONATO FERNANDES, já qualificado nos autos, por infringência ao art. 11, I e II, da Lei de Improbidade



Administrativa, determinando, por conseguinte, a aplicação do disposto no art. 12 da referida lei, mais especificamente, seu inciso III, consistente na suspensão dos direitos políticos por três anos, pagamento de multa civil em 10 (dez) vezes o valor da remuneração percebida pelo cargo desempenhado à época pelo agente, arbitrado na presente data em relação aos vencimentos atuais do Prefeito Municipal de Uiraúna, devendo ser oficiado à edilidade para constar o valor atual e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Em suas razões, o **recorrente** sustenta a ausência de dolo quando da realização das contratações apontadas como irregulares, tendo em vista ter buscado resolver essa questão, celebrando, inclusive, termo de ajustamento e conduta com o Ministério Público, o qual resultou no afastamento sequencial dos servidores contratados a título precário, nomeando os aprovados no certame, a fim de solucionar a problemática das contratações, de forma a julgar improcedente o pedido.

Contrarrazões, Id 6191052, refutando as sublevações recursais, para, em seguida, pugnar pela manutenção da sentença.

A **Procuradoria de Justiça**, em parecer de **Dra. Marilene de Lima Campos de Carvalho**, Id 8020009, opinou pelo desprovimento do recurso para que seja mantida a decisão vergastada.

É o RELATÓRIO.

VOTO



O Ministério Público do Estado da Paraíba ingressou com **Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa**, em face de **João Bosco Nonato Fernandes**, ex-Prefeito do Município de Uiraúna/PB, objetivando a responsabilização do então gestor pela prática de ato ímprobo passível de aplicação das cominações previstas no art. 12, III, da Lei nº 8.429/92, ao fundamento de ter atentado contra os princípios da administração pública.

Alegou, para justificar esse intento, que foram apuradas, no Inquérito Civil Público instaurado sob o nº 04/2014, em suma, as seguintes irregularidades: contratações de servidores por excepcional interesse público mesmo havendo servidores aprovados em concurso público homologado e válido; contratações de servidores temporários em quantidade exacerbada; descumprimento do termo de ajustamento de conduta, o qual foi firmado com o compromisso de convocar os servidores aprovados no concurso público, exonerar os servidores contratados por excepcional interesse público e também aqueles que estivessem exercendo função sem cargo; desatendimento da ordem judicial que determinou o cumprimento do termo de ajustamento de conduta e a nomeação dos aprovados.

A **Juíza de Direito a quo** julgou procedente, em parte, o pedido inicial, para imputar ao promovido as sanções previstas no art. 12, III, Lei nº 8.429/92, a saber, suspensão dos direitos políticos por três anos, pagamento de multa civil de dez vezes o valor da atual remuneração percebida no cargo de Prefeito de Uiraúna/PB, e proibição de contratar e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos, ensejando a interposição da apelação em análise.

Em seu arrazoado, depreende-se que o inconformismo do **apelante** cinge-se a inoportunidade de dolo, haja vista que além, de ter firmado TAC - termo de ajustamento de conduta - com o *Parquet*, realizou a nomeação dos aprovados no certame respectivo, exonerando paulatinamente os nomeados sem concurso público.

O desate da controvérsia reside em saber se as condutas atribuídas ao ex-Prefeito do Município de Uiraúna/PB, amoldam-se à descrição do art. 11, I e II, da Lei de Improbidade Administrativa, a saber, "I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência" e "II - retardar ou



deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício”, eis que, na ótica do insurgente, não configurado o dolo.

No que tange à temática relativa a improbidade administrativa, enuncia a Constituição Federal, em seu art. 37, §4º:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

§4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A regulamentação de referida norma constitucional deu-se por meio da Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos em caso da prática das condutas ali tipificadas. E, no seu Capítulo II, aludido comando normativo trata a respeito dos atos de improbidade administrativa, dividindo-se em categorias, conforme as seções ali contidas, interessando, no caso dos autos, a análise da terceira seção - art. 11 e incisos - onde estão descritos os atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública.

Com relação às condutas mencionadas no art. 11, da Lei nº 8.429/92, para que se caracterizem, isto é, para que o comportamento seja considerado violador dos princípios da Administração Pública, deve haver **a comprovação do dolo por parte do agente público**. Ou seja, a má-fé e a desonestidade com a coisa pública tornam-se premissa do ato de improbidade administrativa, é dizer, a conduta dolosa do agente público, seja ela comissiva ou omissiva, deve ferir os princípios constitucionais da administração pública, devendo, para fins de incidência das sanções legais previstas, tal situação restar demonstrada de forma satisfatória.



Sobre o tema, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de exigir para o reconhecimento do ato de improbidade, nas hipóteses dos arts. 9º e 11, a presença do elemento subjetivo dolo e, para os casos descritos no art. 10, ao menos culpa grave, consoante se vê do seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTS. 10 E 11 DA LEI 8.429/92. USO INDEVIDO DE VERBAS PÚBLICAS, DESTINADAS AO FUNDO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE. UTILIZAÇÃO DA VERBA PARA O CUMPRIMENTO DE OUTRAS FINALIDADES PÚBLICAS. INEXISTÊNCIA DE LESÃO AO ERÁRIO. ATO AUTORIZADO POR LEI MUNICIPAL. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS, CONCLUIU PELA AUSÊNCIA DE DOLO OU CULPA NO AGIR DOS RÉUS, AUSÊNCIA DE PROVA DE LESÃO AO ERÁRIO E DE USO DA VERBA EM PROVEITO PESSOAL. ART. 8º, CAPUT, DA LEI 7.990/89. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO, E, NESSA PARTE, IMPROVIDO. I. Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/73. II. Na origem, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa em face de Silvio Costa de Carvalho e Luiz Felipe Cruz Lenz Cesar, Ex-Prefeito e ex-Presidente da Agência do Meio Ambiente de Resende/RJ, respectivamente, imputando-lhes a prática de ato de improbidade administrativa, consistente no uso indevido de verbas públicas destinadas ao Fundo Municipal do Meio Ambiente - FUMCAM. Pugna o Parquet estadual pela condenação dos réus como incurso nos arts. 10 e 11 da Lei 8.429/92. A sentença, que julgou a ação improcedente, foi confirmada, pelo acórdão recorrido. III. **Em se tratando de improbidade administrativa, é firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que "a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10" (STJ,**



AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, DJe de 28/09/2011). (...). (REsp 1564399/RJ, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 19/06/2018, DJe 25/06/2018) - destaquei.

Discorrendo acerca da configuração das sanções previstas no art. 11, da Lei nº 8.429/92, disserta **José dos Santos Carvalho Filho**:

O elemento subjetivo é exclusivamente o dolo, não tendo havido na lei referência à culpa, como seria necessário, não se enquadra como ato de improbidade aquele praticado por imprudência, negligência ou imperícia. Poderá, é óbvio, constituir infração funcional e gerar a aplicação de penalidade, conforme a lei de incidência, mas de improbidade não se cuidará. (In. **Manual de Direito Administrativo**, 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 1182-1183 - grifo de autor).

Entendo que as condutas apontadas como ímprobas na exordial restaram devidamente comprovadas.

De início, registro que as provas documentais acostadas ao processo foram submetidas ao crivo do contraditório, porquanto oportunizado às partes manifestarem-se a respeito, tanto na esfera administrativa quanto judicial, sendo certo, ademais, não ter havido impugnação as autenticidades de seus conteúdos.

Ademais, em que pese a argumentação do então gestor, o acervo probatório, especificamente a documentação acostada no Id 6191029 - Págs. 24/100 e Id 6191030 - Págs. 1/28, apontam noutra direção, é dizer, para o cometimento de ato ímprobo decorrente de contratações por excepcional interesse público de forma irregular, isto é, violação ao princípio da legalidade e à exigência constitucional de concurso público, já que referidas contratações se deram em quantidade desarrazoada e para desempenho de atribuições inerentes a cargos de provimento efetivo.



Para ratificar esse posicionamento, de bom alvitre colacionar trechos da sentença cujo teor aprovo, Id 96191039 - Págs. 14/15:

Note-se que ha vários documentos anexados aos autos provando a existência de contratados em caráter temporário pelo Município, conforme consulta feita ao Sistema SAGRES do Tribunal de Contas do Estado no mês de maio de 2014, onde há relato que o Município de Uiraúna mantinha em sua folha de pagamento 140 (cento e quarenta) servidores contratados por "excepcional interesse público", muito dos quais exercendo funções para as quais há aprovados no concurso público de 2007/2008, conforme documentos anexados pelo Ministério Público nos autos.

Note-se que esse Juízo concedeu liminar às fls. 572/578, sendo que o Tribunal de Justiça deu parcial provimento ao recurso de Agravo de Instrumento, determinando a suspensão dos contratos temporários e a imediata convocação de acordo com os cargos e o número de vagas disponibilizados no Edital do Concurso, vide fls. 685/692.

Resta ainda salientar que o município não demonstrou nos autos até o momento o cumprimento integral da liminar outrora deferida e ratificada pelo Tribunal de Justiça, já que este juízo sempre vem decidindo em ação autônoma, seja por mandado de segurança, seja por ação ordinária, requerimentos de pessoas que realizaram o concurso e, mesmo sendo aprovado, não foi nomeado.

Outrossim, a Ação Civil Pública que tramitou neste juízo sob o nº 0000814-25.2008.815.0491, que discutiu a licitude do Concurso Público aqui mencionado já transitou em julgado, sendo que o mérito manteve a legalidade do certame, com a exclusão dos candidatos MÁRCIA FERNANDES DA SILVA, JULIA MARIA NÓBREGA ALENCAR, FRANCISCO PAULO GOMES, JOÃO BATISTA QUEIROGA, MARIA ANTONIETA FERNANDES E TATIANE MARIA DO NASCIMENTO FERNANDES, sendo que tais candidatos tiveram suas exonerações determinadas na aludida sentença, conforme folhas retro.

Desta feita, a decisão liminar deve ser mantida, nos limites já determinados, no AGRAVO DE INSTRUMENTO, vide



fls. 685/692

(...)

Assim, após analisar as provas dos autos, verifica-se que restou provado a manifesta má-fé por parte do promovido João Bosco Nonato Fernandes ao contratar servidores sem concurso, como determina o art. 37, II, da Constituição Federal.

Presentes, portanto, os elementos caracterizadores do ato ímprobo previsto no art. 11, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa, passa-se à análise das penalidades correspondentes.

No respeitante às sanções previstas no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, o §4º do art. 37 da Constituição da República prevê uma graduação para sua aplicação, o que que impõe a observância de uma dosimetria coerente e razoável.

Isso significa que o julgador, na aplicação das sanções previstas no art. 12, da Lei nº 8.429/92, deve levar em conta a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente, isso sem desconsiderar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Nessa ordem de ideias, levando-se em consideração a conduta reprovável em análise, bem como em observância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, entendo por manter a sentença recorrida, em todos os seus termos.

Ante o exposto, **NEGO PROVIMENTO À APELAÇÃO.**

É o **VOTO.**



Certidão de julgamento e assinatura eletrônicas.

